3691

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les infractions en matière de défense aérienne passive.

(Du 5 avril 1938.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre ci-après notre message à l'appui d'un projet d'arrêté réprimant les infractions en matière de défense aérienne passive.

T.

L'arrêté fédéral du 29 septembre 1934 sur la défense passive de la population civile contre des attaques aériennes part de l'idée que toute la matière est nouvelle autant que diverse. Dans notre message du 4 juin 1934, nous avons relevé plus d'une fois que l'arrêté devait créer des bases juridiques, tandis que la réglementation proprement dite devait être réservée à une série d'ordonnances. L'arrêté se borne par conséquent à énumérer les principales tâches à accomplir. Son article 3, 2º alinéa, dit par conséquent que « le Conseil fédéral est autorisé à édicter par voie d'ordonnance les prescriptions nécessaires ».

C'est la procédure qui a été suivie, puisque la défense aérienne passive a été organisée graduellement par des arrêtés et ordonnances du Conseil fédéral.

Au printemps 1936, le travail était assez avancé pour permettre l'adoption de dispositions pénales. On pouvait non seulement se faire une idée générale de la matière, mais on avait encore recueilli suffisamment d'expériences pour établir les éléments constitutifs des délits, ainsi que les pénalités.

D'ailleurs, les cantons et les communes éprouvaient à tel point la nécessité de sanctions que plusieurs d'entre eux s'étaient mis d'eux-mêmes en devoir d'édicter des dispositions pénales. Citons l'ordonnance d'exé-

cution du canton d'Argovie, du 7 janvier 1935, et l'arrêté du Conseil d'Etat thurgovien, du 24 septembre de la même année. Dans le canton de Vaud, un projet de décret prévoyait une amende de 100 à 1000 francs ou un emprisonnement jusqu'à trois mois. L'arrêté fédéral du 29 septembre 1934 ayant instauré, en principe, un régime uniforme pour la défense aérienne passive, on ne pouvait naturellement pas autoriser les cantons, voire les communes, à édicter des dispositions pénales particulières. Pour ce motif également, il était tout indiqué de ne pas différer plus longtemps l'adoption de dispositions pénales uniformes.

Après avoir examiné quelle était l'autorité fédérale compétente pour édicter les dispositions en question, les départements intéressés arrivèrent à la conclusion que l'autorisation générale donnée au Conseil fédéral, par l'article 3, 2e alinéa, de l'arrêté du 29 septembre 1934, implique aussi la compétence d'édicter des dispositions pénales. On se demanda également s'il ne serait pas possible, tout simplement, de déclarer applicables certaines dispositions du code pénal militaire. Pareille manière de faire se heurtait toutefois à de sérieuses objections. Il ressort clairement de l'article premier de l'arrêté du 29 septembre 1934 que les organismes et les moyens de la défense aérienne passive n'appartiennent pas à l'armée. Ils font partie de la défense nationale, mais pas de l'armée. Le code pénal militaire ne prévoit d'ailleurs pas toutes les infractions dont la répression est indispensable en matière de défense aérienne passive. Aussi fallut-il renoncer à le déclarer applicable. Telles sont les raisons qui nous engagèrent à édicter, le 3 avril 1936, un arrêté spécial réprimant les infractions en matière de défense aérienne passive.

II.

Le 20 décembre 1937, la cour de cassation du Tribunal fédéral dut s'occuper de trois cas d'application des dispositions pénales en matière de défense aérienne passive. Les arrêts, avec leurs considérants, furent notifiés au commencement de mars 1937.

Dans ces arrêts, le Tribunal fédéral examina si et dans quelle mesure l'article 3, 2º alinéa, de l'arrêté du 29 septembre 1934, autorise le Conseil fédéral à édicter des dispositions pénales. Il conclut, dans l'un des cas, que le Conseil fédéral pouvait prononcer des peines de police et déclara que l'autorisation conférée par l'Assemblée fédérale impliquait le pouvoir de prévoir une amende de 10 à 200 francs (art. 7 de l'arrêté du Conseil fédéral du 3 avril 1936).

Dans les deux autres cas, le Tribunal fédéral examina si une pénalité d'un mois à un an d'emprisonnement était applicable. Il conclut négativement, estimant que, pour prévoir des infractions de nature criminelle, une autorisation expresse de l'Assemblée fédérale eût été nécessaire.

Nous nous abstenons de discuter les considérants du Tribunal fédéral. Nous constatons toutefois que ses arrêts créent, de façon générale, une situation peu satisfaisante et ne disent pas, en particulier, quelles sont les dispositions qui restent valables et celles qui ne peuvent plus être appliquées.

Cette situation peu claire doit être modifiée le plus tôt possible. Non seulement elle complique la tâche des tribunaux, comme l'attestent certaines demandes de renseignements, mais elle provoque aussi un certain flottement dans les organismes de défense aérienne et menace même de porter atteinte à la discipline. Nous tenons à faire ressortir qu'il ne s'agit pas, en matière de défense aérienne passive, de l'application de simples prescriptions de police, mais que des intérêts bien supérieurs sont en jeu, qui demandent impérieusement des sanctions pénales appropriées.

Notons que la situation a changé depuis 1934 et même depuis 1936, en ce sens que les intérêts à protéger ont fortement augmenté. Il ne saurait être question de faire de grosses dépenses et d'exiger un service consciencieux tout en laissant sans protection sérieuse les institutions et mesures prescrites.

Une première mesure se présente à l'esprit. Elle consisterait à conférer expressément au Conseil fédéral le pouvoir que lui a dénié le Tribunal fédéral, celui de prévoir des peines dites criminelles. Un examen approfondi de la question nous amène à renoncer à cette mesure et à présenter un projet d'arrêté dont les dispositions pénales émaneront de l'Assemblée fédérale elle-même.

III.

Les dispositions pénales ont pour but de protéger, par des sanctions appropriées, les intérêts importants de la défense aérienne passive. Comme la matière est vaste et complexe, les infractions à réprimer sont de nature fort diverse. Les principaux domaines pour lesquels des dispositions s'imposent sont les suivants: le service dans les organismes de défense aérienne, le secret de certaines installations et mesures, la prévention des dommages et l'observation des prescriptions et instructions générales.

Comme notre arrêté réprimant les infractions en matière de défense aérienne passive existe depuis près de deux ans, on peut dire qu'il a donné, d'une façon générale, le résultat attendu. Il paraît donc indiqué de le prendre pour base de l'arrêté fédéral à édicter. On peut également mentionner l'avantage que présente la continuité du droit sur la matière. Notre désir est cependant de tenir compte des vœux qui ont été exprimés dans le public, en tant du moins que le permettent les intérêts à protéger. Voici les points sur lesquels nous proposons une modification.

L'article premier du projet définit les organismes de défense aérienne et indique qui doit en être considéré comme chef. Le texte actuel a donné satisfaction; il peut donc être maintenu.

L'article 2 se borne à confirmer le principe inséré dans l'arrêté du 29 septembre 1934 par l'Assemblée fédérale elle-même, laquelle a pris

une décision dépassant la proposition du Conseil fédéral. Cet article, dont la nécessité n'est pas douteuse, est rédigé ainsi qu'il suit:

« Chacun est tenu de remplir les fonctions qui lui sont confiées dans le cadre de l'organisation de la défense passive à moins qu'il ne soit empêché par d'autres obligations publiques ou par des raisons de santé. »

Le minimum de la peine était jusqu'ici d'un mois d'emprisonnement. Notre projet réduit fortement ce minimum, c'est-à-dire à huit jours. Il est impossible d'aller plus loin si l'on veut tenir compte du grand rôle que joue la défense aérienne passive et de l'importance des tâches à accomplir. Le maximum de la peine est réduit d'un an à six mois.

L'article 3 punit ceux qui négligent de se présenter au service ou qui désobéissent. Il n'y a pas lieu de modifier la disposition actuelle.

L'article 4 concerne l'emploi abusif du matériel de défense aérienne. Ici non plus, nous n'avons aucune raison de modifier cette disposition.

L'article 5 vise la violation de secrets. Il s'agit là de délits graves qui confinent à la trahison, ce qui justifie des peines sévères. Les éléments constitutifs sont tirés de l'article 86 du code pénal militaire, compte tenu du texte de l'arrêté fédéral du 21 juin 1935 tendant à garantir la sûreté de la Confédération. Le texte actuel est maintenu.

L'article 6 vise les atteintes aux mesures de défense aérienne passive. C'est cet article qui a donné lieu à la plupart des discussions dans le public.

Le premier alinéa se rapporte aux installations qui servent à la défense aérienne passive ou qui lui sont destinées. Elles doivent être protégées contre la destruction ou les dommages. Cette disposition vise entre autres les centrales d'alarme et les autres installations d'alarme, les postes de commandement et d'observation, ainsi que les installations officielles pour l'obscurcissement, par exemple les lampes-repères.

Le deuxième alinéa s'applique à celui qui entrave ou compromet intentionnellement des exercices ou autres rassemblements, lesquels ont aussi besoin de protection, et cela d'autant plus qu'ils se font dans les localités, et non en rase campagne comme les exercices de la défense active.

Le troisième alinéa punit celui qui incite publiquement à ne pas participer à des exercices ou à ne pas tenir compte des mesures ordonnées par l'autorité. Cette disposition s'impose surtout parce que les mesures de défense aérienne doivent être prises en grande partie avec le concours de toute la population. Il ne saurait être question de tolérer des agissements qui visent à contrecarrer l'exécution des prescriptions et mesures officielles et à troubler et inquiéter la population.

Pour des motifs semblables, notre arrêté du 3 avril 1936 prévoit, au 4º alinéa, que sera puni celui qui aura fourni en public, sur la défense aérienne

passive, des indications trompeuses ou lancé des affirmations de nature à entraver ou à contrecarrer des mesures prévues ou ordonnées par l'autorité. Cette disposition était considérée, à l'époque, comme nécessaire, parce que certains milieux organisés s'efforçaient manifestement de saboter toutes les mesures de défense aérienne passive. Une partie importante de la population était alors exposée au danger de ne pouvoir résister à ces menées subversives. A l'heure qu'il est, ce danger est pour ainsi dire écarté. Une partie beaucoup plus étendue de la population est maintenant exactement renseignée, et nous sommes convaincus que le peuple suisse ne se laissera pas induire en erreur par de fausses allégations. Nous avons par conséquent renoncé à insérer dans notre projet le 4º alinéa de l'article 6.

Notre arrêté du 3 avril 1936 prévoit une peine d'emprisonnement d'un mois à un an pour les infractions intentionnelles à l'article 6. Pour les mêmes motifs qui nous ont engagés à ne pas maintenir le 4° alinéa, nous concluons que le minimum actuel peut être supprimé. Le maximum doit, en revanche, être maintenu à une année parce qu'il faut compter avec des dommages très graves appelant une peine sévère (par exemple la destruction d'une centrale d'alarme). Lorsque le délinquant a agi par négligence, le minimum de l'amende peut être réduit de 50 à 20 francs.

L'article 7 a trait à la surveillance et à l'importation de matériel de défense aérienne passive. Cette matière est régie par des dispositions plus anciennes, et une disposition pénale particulière lui est applicable (arrêté du Conseil fédéral du 7 mai 1935 réglant la surveillance de la fabrication et de l'importation du matériel de défense contre des attaques aériennes, art. 10). S'il est indiqué de prévoir une peine dans le nouvel arrêté fédéral, il convient, en revanche, d'y renvoyer aux dispositions du Conseil fédéral pour ce qui concerne les éléments constitutifs des délits.

L'article 8 correspond à l'article 7 de notre arrêté. C'est la disposition qui, jusqu'à maintenant, a été appliquée le plus souvent, surtout à l'occasion des exercices d'obscurcissement. Elle s'est révélée judicieuse, et il n'y a pas de raison de la modifier.

L'article 9 renvoie aux dispositions générales du code pénal fédéral du 4 février 1853 et prévoit des peines accessoires; l'article 10 règle la procédure. Le texte actuel est maintenu.

L'article 11 contient les dispositions finales.

IV.

Comme nous l'avons exposé, le droit actuel n'est pas susceptible d'une application sûre. Cela crée un régime qui est non seulement inacceptable comme tel, mais met encore en péril des intérêts vitaux de la défense aérienne passive.

Cette situation ne saurait durer. Pour cette raison déjà, il pourrait paraître indiqué que nous proposions un arrêté muni de la clause d'urgence, et cela d'autant plus que l'arrêté pour lequel les sanctions pénales doivent être instituées a précisément été muni, et avec raison, de ladite clause.

Nous vous proposons néanmoins aujourd'hui d'édicter un arrêté fédéral de portée générale non muni de la clause d'urgence, mais soumis au referendum. Nous tenons à éviter même l'apparence de mesures prises au mépris des droits populaires.

Nous exprimons toutefois le ferme espoir que l'Assemblée fédérale, reconnaissant la nécessité de remédier aux inconvénients actuels, saura traiter le projet avec la célérité indiquée. C'est à cette condition seulement qu'on pourra s'accommoder du retard résultant de l'insertion de la clause référendaire dans l'arrêté.

Pour que le projet puisse être adopté à bref délai, il importe de ne pas y faire entrer des dispositions relatives à d'autres questions intéressant la défense aérienne passive. A l'heure actuelle, seule l'adoption de dispositions pénales est urgente; ces dispositions doivent être instituées par un arrêté qui ne traite aucun autre objet.

Nous saisissons l'occasion pour déclarer qu'il sera possible d'élaborer dans le courant de 1939 un projet de loi générale sur la défense aérienne passive. Nous avons toujours considéré que l'arrêté fédéral du 29 septembre 1934 et tous ses arrêtés et ordonnances d'exécution devront trouver place dans une loi dès que l'on aurait recueilli les expériences nécessaires sur cette vaste matière. Une série de prescriptions datent de 1937. Il est absolument indispensable de les soumettre à une plus longue épreuve.

Si le projet de loi générale sur la défense aérienne passive voit le jour en 1939, les dispositions pénales y seront naturellement englobées. Il serait cependant tout à fait impossible d'attendre l'adoption de cette loi pour édicter les dispositions pénales qui doivent remplacer celles dont la validité a été mise en doute par les arrêts du Tribunal fédéral.

Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter à bref délai le projet d'arrêté réprimant les infractions en matière de défense aérienne passive.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 5 avril 1938.

Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, BAUMANN. Le vice-chancelier, LEIMGRUBER. (Projet.)

Arrêté fédéral

réprimant

les infractions en matière de défense aérienne passive

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu l'article 64 bis de la constitution; vu le message du Conseil fédéral du 5 avril 1938,

arrête :

Article premier.

Sont réputés organismes de défense aérienne au sens du présent arrêté les organismes locaux, ainsi que ceux des exploitations industrielles, des entreprises de transport, des administrations et établissements publics et autres installations pour lesquelles la défense aérienne passive est obligatoire.

Est réputé chef de l'organisme celui qui est chargé, à sa tête, d'assurer la défense aérienne passive dans les localités, exploitations ou établissements, ou son suppléant.

Art. 2.

Celui qui, sans être empêché par d'autres obligations publiques ou par des raisons de santé, aura refusé de remplir les fonctions à lui confiées dans l'organisation de la défense aérienne passive sera puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois, qui pourra être cumulé avec la privation des droits civiques pour un an au moins.

Art. 3.

Celui qui, étant convoqué à des exercices ou autres rassemblements par les organismes de défense aérienne passive, ne s'y sera pas rendu ou s'en sera éloigné sans excuse suffisante,

celui qui, dans ces exercices ou rassemblements, aura contrevenu aux ordres des supérieurs,

celui qui ne se sera pas conformé aux prescriptions et instructions générales pour ces exercices ou rassemblements,

sera puni d'une amende de dix à deux cents francs et en outre, dans les cas graves, d'un emprisonnement de trois mois au plus.

Dans les cas de peu de gravité, la peine pourra, lors de la première infraction, être remplacée par une réprimande, qui sera infligée par le chef de l'organisme.

Art. 4.

Celui qui aura employé abusivement, aliéné, mis en gage ou fait disparaître ou qui, intentionnellement ou par négligence, aura détruit ou endommagé ou négligé au point de laisser endommager du matériel de défense aérienne ou des objets d'équipement personnel à lui confiés ou remis à l'occasion du service sera puni d'une amende de vingt à mille francs et en outre, dans les cas graves, d'un emprisonnement de six mois au plus.

Demeure réservée la responsabilité pour le dommage causé, dont le chef de l'organisme peut réclamer la réparation dans la même procédure.

Art. 5.

Celui qui, pour les faire connaître ou les rendre accessibles à un gouvernement, à une autorité, à un parti étrangers, à un autre organisme semblable de l'étranger, à leurs agents ou au public aura espionné des faits, des dispositions, des procédés ou des objets tenus secrets dans l'intérêt de la défense aérienne passive,

celui qui, intentionnellement, aura fait connaître ou rendu accessibles à un gouvernement, à une autorité, à un parti étrangers, à un autre organisme semblable de l'étranger, à leurs agents ou au public des faits, des dispositions, des procédés ou des objets tenus secrets dans l'intérêt de la défense aérienne passive,

sera puni d'un emprisonnement de six mois au moins, qui pourra être cumulé avec la privation des droits civiques pour un an au moins.

Si le délinquant a agi par négligence, la peine sera l'emprisonnement de six mois au plus ou, dans les cas de très peu de gravité, l'amende de cinquante à mille francs.

Art. 6.

Celui qui, intentionnellement, aura détruit ou endommagé des installations servant ou destinées à la défense aérienne passive,

celui qui, intentionnellement, aura entravé ou compromis des exercices ou autres rassemblements ordonnés par les organismes de défense aérienne passive, celui qui, intentionnellement et publiquement, aura incité à ne pas participer à des exercices ou à d'autres rassemblements ordonnés par les organismes de défense aérienne passive ou à ne pas tenir compte des mesures ordonnées par l'autorité,

sera puni d'un emprisonnement d'un an au plus.

Si le délinquant a agi par négligence, la peine sera une amende de vingt à mille francs.

Art. 7.

Celui qui aura contrevenu aux dispositions du Conseil fédéral concernant la fabrication, l'importation, l'emmagasinage et le contrôle du matériel de défense aérienne passive sera puni de l'emprisonnement pour trois mois au plus ou d'une amende de 5000 francs au plus. Les deux peines pourront être cumulées.

La négligence est punissable.

Le matériel fabriqué ou importé en violation du présent arrêté sera confisqué.

Art. 8.

Celui qui, intentionnellement ou par négligence, aura contrevenu aux ordres reçus ou aux prescriptions établies en matière de défense aérienne passive, en ce qui concerne notamment des exercices ou d'autres rassemblements, la circulation routière ou l'extinction des lumières, sera puni d'une amende de dix à deux cents francs et en outre, dans les cas graves, d'un emprisonnement de trois mois au plus.

Art. 9.

Les dispositions générales et les articles 69 à 72 du code pénal fédéral du 4 février 1853 sont applicables.

Les étrangers pourront être frappés de bannissement.

Les tracts, les affiches et autres écrits et images, imprimés ou reproduits d'une autre manière, qui sont employés en liaison avec la perpétration des actes délictueux seront séquestrés; ils seront confisqués par les autorités pénales. La confiscation pourra être prononcée même en cas d'acquittement ou de non-lieu.

Art. 10.

La poursuite et le jugement des actes réprimés par le présent arrêté incombent aux cantons.

Le Conseil fédéral peut déférer des cas d'espèce à la cour pénale fédérale.

Les chefs des organismes de défense aérienne sont tenus de communiquer sans délai à un fonctionnaire ou un employé de la police judiciaire les infractions qui parviennent à leur connaissance.

Toutes les décisions pénales et les ordonnances de non-lieu doivent être communiquées sans délai et intégralement au ministère public de la Confédération.

Art. 11.

Le Conseil fédéral est chargé de publier le présent arrêté conformément à la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

Il fixe la date de la mise en vigueur.

Sont abrogés dès l'entrée en vigueur du présent arrêté:

- a. L'arrêté du Conseil fédéral du 3 avril 1936 réprimant les infractions en matière de défense aérienne passive;
- b. L'article 10, alinéas 1 à 5, de l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mai 1935 réglant la surveillance de la fabrication et de l'importation du matériel de défense contre des attaques aériennes.

790

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant les infractions en matière de défense aérienne passive. (Du 5 avril 1938.)

In Bundesblatt

Dans Feuille fédérale

In Foglio federale

Jahr 1938

Année Anno

Band 1

Volume

Volume

Heft 14

Cahier

Numero

Geschäftsnummer 3691

Numéro d'affaire

Numero dell'oggetto

Datum 06.04.1938

Date

Data

Seite 542-551

Page

Pagina

Ref. No 10 088 496

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.